

¿Qué hay del interés legítimo? (Primera parte)*

Jean Claude Tron**

SUMARIO: I. *Interés*. II. *Interés legítimo*. *Referencias*

I. Interés

En principio, la referencia a intereses –sean difusos, colectivos o legítimos– es para conectar y correlacionar vinculatoriamente de manera indisoluble y funcional, a ciertos derechos, prerrogativas, privilegios, *status* o pretensiones, con una acción de tutela y restauración que asegure su eficacia y vigencia pragmática. La esencia radica en definir o determinar, en diversas materias y contextos, los respectivos caracteres de: *afectado*, *afectante* y *afectación*.

El tema es difícil de atender, ya que no es unívoca o certera la connotación del concepto. Uno de los significados es el que prevé el DRAE:

(Del lat. *interesse*, importar).

1. m. Provecho, utilidad, ganancia.
2. m. Valor de algo.
3. m. Lucro producido por el capital.
4. m. Inclinación del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc.
5. m. pl. Bienes.
6. m. pl. Conveniencia o beneficio en el orden moral o material.

Rocco (1983: 16-17) explica el contenido del concepto conforme a una secuela: A partir de una *Necesidad* para la vida humana surgen los *Bienes* idóneos para satisfacerlas lo que implica *Utilidad*, que es la relación entre el sujeto que tiene una necesidad y el objeto que la satisface. Resulta así un juicio de utilidad o valor

* N.E. Dada la extensión del trabajo original, en este número se publica la primera parte del estudio, en el que se explica el marco conceptual, reservando para el siguiente número de la Revista el análisis de la legislación y jurisprudencia mexicanas.

** Magistrado adscrito al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

formulado por un sujeto acerca de una necesidad, en relación con la utilidad o valor de un bien en cuanto sea un medio de satisfacción de tal necesidad. *Interés* es el acto de la inteligencia dado por la representación de un objeto.

Los elementos son que hay una necesidad y una aptitud del objeto o bien para satisfacer esa necesidad.

Es así que al hablar de intereses se alude a una aspiración respecto a ciertos objetos, bienes, hechos o casos hipotéticos, expectativas, prestaciones o *status*, que puedan ser anhelados, aprovechados y, en su caso, exigibles.

Otra connotación puede ser lo que interesa, conviene o enriquece patrimonial o moralmente, son supuestos o reconocimientos para ejercer pretensiones con el fin de exigir o imponer deberes de hacer, no hacer o dar. Se relaciona con el objeto de protección, señalado de manera etérea o imprecisa (difusa, indeterminada y en abstracto).

Para Ihering¹ el interés se entiende como: *utilidad, bien, valor, goce, necesidad humana*. A partir de esas ideas, cuando tal interés está jurídicamente protegido estamos frente a un derecho subjetivo que recoge o reconoce a ese bien, valor o interés –elemento sustancial– y le confiere tutela jurídica –elemento formal–, dotando a sus titulares de la facultad o poder jurídico de exigir, a través del ejercicio de acciones procesales o populares.

Explica Cruz (2007: 182) que, si para Ihering derecho subjetivo² es una modalidad de interés, el protegido por una norma objetiva; la jurisprudencia mexicana en muchas tesis ha sostenido que interés jurídico equivale a la acción procesal y es también sinónimo de un derecho subjetivo pero individualizado o concretizado³.

El resultado ha sido desastroso pues se restringe la impugnabilidad de actos, solo a los casos en que el afectado reúna todas y cada una de las condiciones que la norma prevé y siempre que sea de aquellas estipulaciones que, de manera particular, un individuo pueda adjudicárselas o concretar su titularidad,⁴ dejando fuera de protección intereses que excedan esa modalidad, no obstante que estén reconocidos por una norma. Prueba de ello es un reciente criterio que abre el significado para abarcar e incluir los derechos que reconocen intereses de manera

¹ Citas y comentarios que al efecto formula Cruz (2007: 182)

² Entendido como un género que es mucho más amplio que la especie connotada como intereses jurídicamente protegidos.

³ El significado que había reconocido tradicionalmente la jurisprudencia, ya que actualmente está cambiando, es una connotación limitada y solo se da cuando la contraparte, que debe estar individualizada y ser titular de una obligación que ha incumplido de manera concreta y específica, lo que se confunde y contamina con otra institución que es la legitimación *ad causam*. En este sentido la tesis de rubro: INTERÉS JURÍDICO. INTERÉS SIMPLE Y MERA FACULTAD. CUÁNDO EXISTEN.

⁴ Lo cual excluye a los derechos colectivos que son de la titularidad de un conglomerado, determinable o indeterminado y a los derechos *erga omnes* cuyo titular es universal.

objetiva o *erga omnes*, tal como el derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.⁵

Desde la óptica del derecho procesal el interés es, en palabras de Liebman: “la relación de utilidad existente entre la lesión de un derecho^[6], que ha sido afirmada, y el proveimiento de tutela jurisdiccional que viene demandando”.⁷

Por ende, el significado del concepto *interés* incluye cualquier cosa o bien que convenga o sea valioso para la persona, de carácter económico, personal, familiar, político, etc., que de manera clara o difusa, determinada o indeterminada, directa o indirectamente, contemple la ley aunque sea de manera implícita.

Incluso puede reconducirse el significado del concepto a lo que sea de interés, conveniente, valioso, útil para cierta persona o colectivo, bajo un contexto amplio de legitimidad o equidad.

En efecto, todo lo que es susceptible de generar un beneficio, provecho o evitar un perjuicio a la persona o colectivo, es objeto o materia de su interés.

II. Interés legítimo

Cobra especial relevancia esta institución, en razón de su reconocimiento constitucional⁸ para efectos del juicio de amparo, a la vez de ser un componente fundamental conducente a la prosecución de las acciones colectivas.

1. ¿Cómo y por qué nace?

Comenta Monti (2005: 40-42) que si bien la expresión de interés legítimo proviene de la doctrina italiana de fines del siglo XIX, la institución se incubó en Francia un siglo antes, con la Revolución de 1789.

La Administración, separada del poder judicial, tiene en el Consejo de Estado a un órgano que apenas podía “proponer” medidas de control interno –autocontrol– ya que mantenía la facultad de decidir a través de la denominada jurisdicción retenida. Sin embargo, es a partir de una serie de abusos y errores cometidos en el ejercicio

⁵ P. XIV/2011, de rubro: INTERÉS JURÍDICO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL AMPARO. SU INTERPRETACIÓN POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO HA SUFRIDO UNA GRAN VARIACIÓN, SINO QUE HA HABIDO CAMBIOS EN EL ENTENDIMIENTO DE LA SITUACIÓN EN LA CUAL PUEDE HABLARSE DE LA EXISTENCIA DE UN DERECHO “OBJETIVO” CONFERIDO POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

⁶ Conviene acotar para el caso de México, que no a todas las modalidades de derechos se les asigna o reconoce un interés para ejercitar acciones judiciales en su defensa, con la consiguiente lesión y deterioro al principio de acceso a la justicia. Un ejemplo de ello es que apenas ahora se reconocen vías procesales para hacer valer derechos colectivos y que baste el interés jurídico para promover ciertos juicios como el de amparo. Son casos de mutilación y privación injustificada a un debido proceso social.

⁷ Liebman Tulio, citado por Ovalle (1989: 1159).

⁸ Artículo 107, fracción I. Además cada día las leyes de procedimiento administrativo lo incorporan.

de facultades discrecionales, aunado al alto nivel en el que actuaba el Consejo, que sus opiniones adquirieran en 1872 una peculiar autoridad y el reconocimiento de una jurisdicción delegada, capaz de imponer condenas a la Administración.

Esto sucede a partir de que, inicialmente, el Consejo de Estado atendía solo los recursos de “plena jurisdicción”, vinculados con la defensa de derechos subjetivos adquiridos por los administrados en el marco de la gestión administrativa; pero quedaba fuera de su conocimiento lo atinente a la actividad discrecional de la Administración, ámbito donde los ciudadanos no podían oponer verdaderos derechos, sino solo simples “intereses”.

Es así que inicia, tímidamente a partir de 1806, un “recurso por incompetencia y exceso de poder”, en principio dirigido a examinar irregularidades por incompetencia del órgano y vicios de forma, que luego se amplía a los aspectos sustanciales.

El límite radicaba en ser un recurso “*objetivo*”, que no daba lugar a un litigio entre partes, sino a una suerte de “*proceso al acto*”, el cual solo podía concluir con la anulación de este último –*erga omnes*–, sin que se declarara derecho alguno a favor del recurrente. Al decir de Hauriou, apenas actuaría como si fuese un ministerio público, en interés de la ley. No obstante, es obvio que en esos casos concurrían simultáneamente intereses públicos que persigue la propia Administración y se aducía han sido desatendidos, lo que provoca la ilegitimidad del acto; a la par de intereses particulares que se buscan tutelar.

En ese contexto se imponía al inconforme que tuviera un “*interés directo y personal*” en el asunto, exigencia que la doctrina justifica como un simple requisito tendiente a asegurar la “*seriedad del reclamo*”. Este es el presupuesto del que luego deriva la exigencia de una afectación especial o cualificada que la persona o colectivo deben resentir por el acto u omisión ilegítima de la Administración. Se tiene entonces el recurso de plena jurisdicción para la defensa de los derechos subjetivos, a la par del diverso recurso por exceso de poder a través del cual se ventila la legalidad del acto administrativo.

Dice Gordillo (2003: IV-8) que el énfasis radica en diferenciar que no es un interés simple por la legalidad en abstracto, sino uno particular, de uno o varios individuos, a los que, sin afectar de manera individualizada y exclusiva la medida de la autoridad, les conviene por intereses privados, distintos al administrativo, que se cumpla la ley. Estas ideas se extienden después a Italia y luego a toda Europa conformando así dentro del Derecho administrativo el concepto de interés legítimo que más tarde incorpora el juicio de amparo en España, como medio de legitimación y sustituto de derechos subjetivos.

Es así que el interés legítimo surge como respuesta y para resolver problemas de ambigüedad y lagunas en aquellos casos donde las obligaciones o deberes de la Administración no están puntualmente definidos ni concretizados, y la posición del administrado —derechos y potestades— no es clara en aspectos de:

Titularidad { Derechos } Sustantivos o contenido de pretensiones
 { Obligaciones }
 { Instancias de tutela } Adjetivos o procedimentales

2. ¿Qué es?

Semánticamente el concepto de interés legítimo tiene dos acepciones:

1. m. Der. Interés de una persona reconocido y protegido por el derecho.
2. m. Der. Situación jurídica que se ostenta en relación con la actuación de otra persona y que conlleva la facultad de exigirle, a través de un procedimiento administrativo o judicial, un comportamiento ajustado a derecho. DRAE

La institución es de cuño jurisprudencial, tendente a la tutela de actos y, en especial, omisiones de la autoridad administrativa, donde destaca la debida prestación de servicios públicos, que siendo contrarias al orden jurídico, impliquen un perjuicio cualificado a cierto o ciertos sujetos en cualquiera de sus intereses. Por esa razón, se confiere un poder de exigencia respecto a la legitimidad en el actuar administrativo.

Al hablar de intereses *legítimos* se incluye a todos aquellos que sean compatibles con el interés público lesionado o desatendido por la Administración

Con especial claridad y precisión Guarino (1994: 112) dice: “Se tiene interés legítimo si la norma se establece en interés general, pero una categoría de sujetos adquiere una ventaja específica con su cumplimiento...”

Rocco (1983: 27) dice que el interés legítimo del ciudadano se da cuando coincide con el interés del Estado. Dicho en otras palabras, si existe un interés del Estado, tutelado, coincidente en sus consecuencias con el del particular, éste puede exigir su cumplimiento; viene a ser una tutela indirecta u ocasional debido a la concomitancia aunque para propósitos distintos.

Monti (2005: 42), citando ideas de Raneletti, expone:

En el derecho subjetivo se trataría de un interés propio y exclusivo del titular, mientras que en el interés legítimo hay una simple concurrencia del interés del administrado con el interés general, de modo que aquél sólo es considerado en razón de esa coincidencia de hecho con el segundo; la tutela en este caso es indirecta u ocasional, ya que sólo tiene en mira resguardar el interés general.

Ferrer (2004: 20) dice:

Se desarrolló esencialmente en el derecho administrativo italiano,^[9] aunque se ha extendido a muchos países europeos. En términos generales, este tipo de interés lo tiene “cualquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico. Desde un punto de vista más estricto, como concepto técnico y operativo, el interés legítimo es una situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y que no supone, a diferencia del derecho subjetivo, una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que éste no tiene un derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarle. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés.”¹⁰

Zaldívar (2002: 63) puntualiza algunos aspectos que dibujan los elementos del concepto en cuestión en los términos siguientes:

- a) No es un mero interés por la legalidad de la actuación de la autoridad; requiere la existencia de un interés personal, individual o colectivo que, de prosperar la acción, se traduce en un beneficio jurídico en favor del accionante.

⁹ En Italia la distinción entre interés jurídico e interés legítimo adquiere una relevancia especial, pues se atribuye a diferentes jurisdicciones, según se trate de uno o de otro: jurisdicción ordinaria (derechos subjetivos) y jurisdicción administrativa (interés legítimo).

¹⁰ Sánchez Morón, M., voz “interés legítimo”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. III, Madrid, Civitas, 1995, p. 3661. Es la cita referida por Ferrer.

- b) Está garantizado por el derecho objetivo, pero no da lugar a un derecho subjetivo, no hay potestad frente a otro.
- c) Debe haber una afectación a la esfera jurídica en sentido amplio, ya sea económica, profesional o de otra índole. Lo contrario es la acción popular, en la cual no se requiere afectación alguna a la esfera jurídica.
- d) Los titulares tienen un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento cuando con motivo de la persecución de fines de carácter general incidan en el ámbito de ese interés propio.
- e) Se trata de un interés cualificado, actual y real, no potencial o hipotético; en suma, es un interés jurídicamente relevante.
- f) La anulación produce efectos positivos o negativos en la esfera jurídica del gobernado.

Algunas peculiaridades y constantes del concepto son que se trata de un interés –patrimonial¹¹ o moral¹²– por la legalidad¹³ pero cualificado, lo que implica sea personal y directo, que beneficie destacadamente a cierto individuo o a un círculo limitado de personas y la afectación o beneficio puede ser actual, eventual o retrospectivo.

El interés legítimo deviene en un instrumento, susceptible de satisfacer de un modo mediato y eventual los intereses de índole sustancial del particular. Dada la finalidad garantista y de acceso a la justicia que caracteriza al interés legítimo, resulta preferente aplicar, en su caso, el principio *in dubio pro actione*.

3. Tendencias doctrinarias en Italia

Comenta Monti (2005: 42-43) que en Italia es donde propiamente se desarrolla la institución del interés legítimo, siguiendo las ideas del modelo francés, aunque adquiere perfiles propios. Es así que al Consejo de Estado italiano, concebido por la Constitución como un órgano de consulta jurídico-administrativa y de tutela de la justicia en la Administración, se atribuye el conocimiento de las causas donde se reclaman actos de la Administración pública en tutela de los denominados “intereses legítimos”. Los especialistas italianos, intentan definir el concepto y establecer sus diferencias con los derechos subjetivos.

Una corriente doctrinaria centra la distinción en la localización del interés que se tiende a proteger. En el derecho subjetivo se trataría de un interés propio y

¹¹ Material o pecuniario

¹² En sentido psicológico, subjetivo o valorativo, comprende toda suerte de intereses inmateriales o intangibles tales como morales, religiosos, intelectuales, filosóficos, artísticos, culturales, etc. Gordillo (2003: IV-12).

¹³ Fines y propósitos ineludibles e immanentes del Estado.

exclusivo del titular, mientras que en el interés legítimo hay una simple concurrencia del interés del administrado con el interés general, de modo que aquél sólo es considerado en razón de esa coincidencia de hecho con el segundo; la tutela en este caso es indirecta u ocasional, ya que sólo tiene en mira resguardar el interés genera.

Una segunda opinión hace hincapié, en cambio, en los alcances y la naturaleza de la garantía que se dispensa en uno y otro caso. En el derecho subjetivo hay una garantía legal de una utilidad sustancial y directa para el titular, en tanto que el interés legítimo sólo representa para el particular una garantía de legalidad, lo que se traduce para él en una utilidad instrumental, susceptible de satisfacer de un modo mediato y eventual sus intereses de índole sustancia.

Finalmente, otra jerarquizada y conocida explicación ha situado el eje del problema en una distinción de las normas que regulan la actividad administrativa. Si se trata de “normas de relación”, dictadas precisamente para garantizar situaciones jurídicas individuales frente a dicha actividad, habrá entonces un derecho subjetivo; el interés legítimo, en cambio, aparece en el marco de las llamadas “normas de acción”, que regulan la actuación administrativa únicamente desde el ángulo del interés público.

Abundando sobre esta postura doctrinal, Guicciardi¹⁴ propone como presupuesto para explicar y justificar la institución, lo siguiente:

Las normas de relación imponen a la Administración una conducta, debida a los administrados, determinados o determinables, enlazando una sanción a la conducta contraria a lo preceptuado. Se trataría de actividad reglada de la Administración Pública, en la que se tutela, en forma directa e inmediata, el interés privado de los administrados.

Las normas de acción se refieren a la organización, al contenido y al procedimiento que ha de presidir la acción administrativa, tutelando así el interés público. Acá también hay conductas debidas por la Administración Pública; acá también hay actividad reglada. Pero el deber jurídico no existe frente a determinados administrados, sino a la generalidad de los habitantes, porque lo que tutela es el interés público, el interés de todos, no el interés particular de determinados administrados. Por lo tanto, cada uno tiene sólo ese interés vago e impreciso que cualquiera del pueblo puede tener respecto a la buena marcha de la Administración. Este interés, por no estar reconocido ni tutelado específicamente en el ordenamiento jurídico, es un mero interés de hecho o “interés simple”.

Pero puede ocurrir que haya algunos administrados para los que, de la observancia o no de las normas de acción por parte de la Administración, resulte ventaja o desventaja de modo particular respecto a los demás. Eso puede resultar de una

¹⁴ Citado por Reiriz (1975: 113-114)

particular situación de hecho en que uno o algunos ciudadanos se encuentren, que los hace más sensibles que otros frente a un determinado acto administrativo. (Ejemplo, frentistas frente a desafectaciones de vías públicas). Por lo tanto, si tal acto hubiese sido dictado por órgano incompetente, o en base a una falsa apreciación de los antecedentes de hecho que le sirven de causa, o con violación de las formas esenciales, etc., es evidente, que los frentistas resultarían interesados –en forma mucho más precisa y directa, que cualquier otro habitante– en la declaración de invalidez de dicho acto administrativo. Tienen interés calificado. Y esa calificación no se debe al hecho de que el acto administrativo incida en su esfera jurídica; pues si esa incidencia fuera válida tendrían que aceptarla. Sino a la circunstancia de que, si el acto administrativo es inválido, su supresión –operada como sanción de la invalidez– los beneficia también a ellos en cuanto los libera de la pretensión indebida de la Administración. Ese, interés calificado del administrado, que autoriza únicamente a su titular (con exclusión de todos los otros sujetos que no se hallen en su particular situación) a provocar un control administrativo o jurisdiccional sobre la validez de los actos administrativos, recibe el nombre de interés legítimo, que es la proyección procesal del interés calificado.

Es así que las personas cualificadas, vinculadas con los supuestos que derivan de lo previsto en las normas de acción, constituyen un círculo de interés definido, trazado por circunstancias de hecho o derecho –en situación diferenciada–, que las distingue de la colectividad. En concordancia con esta corriente doctrinal la tesis siguiente:

INTERÉS LEGÍTIMO. SU CONEXIÓN CON LAS NORMAS DE ACCIÓN. El concepto de interés legítimo, a diferencia del interés jurídico, no impone la obligación de contar con un derecho subjetivo tutelado para hacer procedente la instancia contenciosa. En relación con la anterior afirmación, es necesario hacer referencia a las normas que se aplican en derecho administrativo, a saber: a) las de relación, que imponen a la administración una determinada conducta, cuyo objetivo es proteger la esfera jurídica del gobernado y tutelan intereses privados, por lo que su infracción comporta el desconocimiento de un derecho subjetivo y situaciones jurídicas individuales derivadas de la actividad administrativa; y, b) las de acción, referidas a la organización, contenido y procedimientos que anteceden a la acción administrativa que persiguen o tutelan el interés público y garantizan así una utilidad también pública, estableciendo deberes de la administración pero sin suponer a otro sujeto como destinatario. En este sentido, la observancia o inobservancia de las normas de acción y, por ende, la buena o mala marcha de la administración puede generar una ventaja o desventaja de modo particular para ciertos gobernados respecto a los demás y es, en esos casos, que surge un interés legítimo cuando se da la conexión entre tal o

tales sujetos calificados y la norma, aun sin la concurrencia de un derecho subjetivo (que sólo opera en los casos de las normas de relación), resultando que el interés del particular es a la legalidad del actuar administrativo, dada la especial afectación y sensibilidad en vinculación con el acto administrativo. Consecuentemente, la ventaja o desventaja que se deduzca del acatamiento o violación por la administración a lo mandado en las normas de acción en conexión específica y concreta con los intereses de un gobernado, hace nacer un interés cualificado, actual y real, que se identifica con el legítimo. Por consiguiente, el gobernado estará en aptitud de reclamar ante los tribunales un control jurisdiccional tendente a la observancia de normas cuya infracción pueda perjudicarle, asumiendo así la titularidad de un derecho de acción para combatir cualquier acto de autoridad, susceptible de causar una lesión en su esfera jurídica, en cuanto que le permite reaccionar y solicitar la anulación de los actos viciados, esto es, un poder de exigencia en ese sentido, en razón de un interés diferenciado, que además le faculta para intervenir en los procedimientos administrativos que le afecten.¹⁵

4. Influencia en Europa

Estas ideas van cundiendo en toda Europa y es así que, aunque un poco tardía, la influencia francesa e italiana se expande como estela en Alemania y en España.

En el derecho alemán tuvo decisiva influencia la obra de Jellinek, quien al tratar de los “derechos públicos subjetivos” del ciudadano, excluye de la tutela judicial aquellas situaciones en que el ordenamiento jurídico prescribe cierta acción u omisión a un órgano del Estado, la cual, si bien ordenada al interés general, puede favorecer a algunos individuos pero sin que se hubiese propuesto ampliar la esfera jurídica propia de éstos. En estos casos, dice Jellinek que sólo cabe hablar de un “efecto reflejo del derecho objetivo”. La idea de un “derecho reflejo” persistirá en Kelsen. En la actualidad, la doctrina alemana ha extendido el concepto de “derecho público subjetivo” hasta comprender lo que los autores italianos llaman “intereses legítimos” y los franceses “situaciones protegidas mediante recursos objetivos”, con base en el art. 19, párr. 4°, de la Ley Fundamental (de Bonn) en cuanto expresa que “toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público puede recurrir a la vía judicial”; la misma cláusula añade que si no hubiese otra jurisdicción, “esa vía ha de ser la de los tribunales ordinarios”. En España, por último, el recurso contencioso administrativo parece haberse formado bajo la idea de jurisdicción retenida, siguiendo el modelo francés de autocontrol. La ley “Santamaría de Paredes” de 1888 lo limitó a los supuestos

¹⁵ Tesis: I.4o.A.356 A, No. Registro: 186,237, Tesis aislada, Materia: Administrativa, Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVI, agosto de 2002, p. 1310.

en que un acto no discrecional o reglado vulnerase un derecho subjetivo perfecto, ya adquirido por el administrado. Una práctica judicial posterior admitió que los vicios de competencia y de forma podían ser declarados *ex officio* por el tribunal, por tratarse de cuestiones de orden público, acercándose nuevamente a la línea evolutiva del derecho francés. Finalmente, la jurisdicción contencioso-administrativa, deferida a sendas salas del Tribunal Supremo —es decir, un órgano permanente del Poder Judicial—, se halla habilitada para conocer en un “recurso de anulación”, de conformidad con la ley reguladora (sancionada en 1956 y modificada en 1973); para deducirlo, el recurrente tiene que invocar un “interés directo” en la anulación (con los mismos alcances que en Francia), o bien, si pretende el reconocimiento de una “situación jurídica individualizada”, un derecho (subjetivo) infringido por el acto o disposición impugnados.¹⁶

El Tribunal Constitucional español¹⁷ ha dicho sobre el tema lo siguiente:

Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la expresión «interés legítimo» es más amplia que la de «interés directo» de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (STC 60/1982), y como tal resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (ATC 356/1989). Ahora bien, este Tribunal también ha precisado que la expresión «interés legítimo» utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo» ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 257/1988).¹⁸

Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración.¹⁹

Algunas constantes de las características del interés legítimo, que consistentemente ha reiterado el Tribunal Constitucional español, aparecen recopiladas en los fundamentos jurídicos 2 y 3 de la sentencia de la Sala Segunda, STC 252/2000, de 30 de octubre de 2000²⁰ cuyo texto es:

¹⁶ Véase Monti (2005: 42-43).

¹⁷ Basado e interpretando lo que dispone la Constitución en el artículo 24. 1.: “Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

¹⁸ Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 97/1991 del 29 de mayo de 1991, http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&tid=SENTENCIA-1991-0097

¹⁹ Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional 195/1992 del 29 de noviembre de 1992, http://www.boe.es/boe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&tid=SENTENCIA-1992-0195

²⁰ <http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=7427>, las cursivas son agregadas.

Cuando la causa de inadmisión es la falta de legitimación activa esta doctrina adquiere singular relieve, pues pese a que —reiteramos— determinar quién tiene interés legítimo para recurrir en la vía contencioso-administrativa es una cuestión de legalidad ordinaria, *los órganos jurisdiccionales quedan compelidos a interpretar las normas procesales (en este caso la LJCA de 1956), no sólo de manera razonable y razonada sin sobra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio pro actione, con “interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, revelen una clara desproporción entre los fines que las causas de inadmisión preservan y los intereses que sacrifican”* (por todas STC 88/1997, de 5 de mayo).

3. Esta doctrina general respecto de la inadmisión de recursos judiciales ha tenido especial incidencia en la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que el apartado a) del art. 28.1 LJCA de 1956, vigente hasta diciembre de 1998 (y por consiguiente aplicado por la Sentencia ahora impugnada), exigía que el interés para recurrir fuese directo. Pues bien, desde antiguo este Tribunal dejó dicho que el art. 24.1 CE, al aludir a la tutela de intereses, no directos, sino sólo legítimos, obliga a interpretar que la literalidad del art. 28.1 a) LJCA (interés directo) debía sustituirse por la expresión constitucionalmente recogida (interés legítimo). Tal doctrina se encuentra reflejada, además de en otras muchas, en las SSTC 160/1985, de 28 de noviembre, 24/1987, de 25 de febrero, 93/1990, de 23 de mayo, 195/1992, de 16 de noviembre, 264/1994, de 3 de octubre, ó 197/1997, de 24 de noviembre, y en los AATC 520/1987, de 6 de mayo, ó 327/1997, de 1 de octubre. En línea con ello, el art. 19 de la vigente LJCA de 1998 ya no requiere que el interés sea directo sino simplemente legítimo.

Partiendo de la noción general de legitimación procesal como una específica relación entre el actor y el contenido de la petición que se ejercita, *el interés legítimo en lo contencioso-administrativo ha sido caracterizado como “una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto”* (STC 65/1994, de 28 de febrero, FJ 3, y también SSTC 105/1995, de 3 de julio, FJ 2, y 122/1998, de 15 de junio, FJ 4, así como ATC 327/1997, de 1 de octubre, FJ 1), *debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Más sencillamente, se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta, vale decir, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida* (véanse a este respecto las STC 60/1982, de 11 de octubre, hasta la STC 143/1994, de 9 de mayo, pasando por la STC 195/1992, de 16 de noviembre). *Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-*

administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés.

Explica Gómez Montoro (2003: 162) que el interés legítimo sirve de manera especial, aunque desde luego no exclusiva, para la protección de intereses colectivos y, por ello, es especialmente adecuado para justificar la legitimación de entidades de base asociativa a quienes con frecuencia el ordenamiento encomienda la tutela de los llamados intereses difusos. Y es en ese contexto que el Tribunal Constitucional español dota de una protección muy especial a los sindicatos, cuya actividad está garantizada por el derecho a la libertad sindical, previsto en el artículo 28 de la Constitución española. Resulta especialmente revelador el criterio y trasfondo que justifica la *ratio decidendi* de la sentencia STC 24/2001 que en su fundamento jurídico 3o., resume la doctrina respectiva y que en lo conducente dice:

“(…) Como afirmamos en la STC 210/1994, ‘los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (por todos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 8 o art. 5, parte II, Carta Social Europea), una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este Tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional ‘no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado. Cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singulus*, sean de necesario ejercicio colectivo’ (STC 70/1982, FJ 3), (...) Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores’ (FJ 3)”.
‘(...) ‘La función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer’, dijimos también en la STC 210/1994, FJ 4’. Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas particulares la misma regla que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: tener interés legítimo en él. Por tanto, continuaba la STC 101/1996 de 11 de junio, ‘su legitimación en el ámbito de lo contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en

un proceso concreto, o legitimatio ad causam, ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 97/1991 FJ 2, con cita de la STC 257/1988' (esta última cita la retomó la STC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 5).

En estas dos SSTC 210/1994 y 101/1996, referidas una al ámbito laboral y otra al contencioso-administrativo, quedó afirmada la idea de que, para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato, no basta que éste acredite estar defendiendo un interés colectivo o estar realizando una determinada actividad sindical, dentro de lo que las citadas resoluciones denominaron 'función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores': debe existir un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de calibrarse en cada caso, y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado.

Otro tema de singular relevancia para la justicia constitucional española es la tutela de los derechos humanos y en especial la protección del honor cuando se afecta a un colectivo determinado, especialmente desde la óptica de cómo y quién puede cuestionar actos lesivos. Sobre el tema Gómez Montoro (2003: 175-176) comenta:

Pero sin duda, el caso en el que el Tribunal Constitucional ha llevado más lejos la noción de interés legítimo fue el resuelto por la STC 214/1991, en la que se decidió sobre la demanda interpuesta por una mujer de raza judía, quien previamente había ejercido una acción de defensa del derecho al honor por las declaraciones de un ex jefe de las Waffen S.S., recogidas en una revista en las que ridiculizaba el holocausto.

En la vía judicial previa, todos los órganos intervinientes habían negado la legitimación a la recurrente, por entender que las declaraciones no implicaban una lesión de su derecho al honor o de su familia. El Tribunal Constitucional entenderá, por el contrario, que al estar ante un derecho personalísimo, como es el honor, la legitimación corresponde originariamente a su titular, pero que:

“ello no excluye, ni la existencia de otras legitimaciones (v. gr., la legitimación por sucesión de los descendientes, contemplada en los artículos 4 y 5 de la LO 1/1982, de protección del derecho al honor), ni que haya de considerarse también como legitimación originaria la de un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirigiera contra todo ese colectivo, de tal suerte que, menospreciando a dicho grupo socialmente diferenciado, se tienda a provocar del resto de la comunidad social sentimientos hostiles o, cuando menos, contrarios a la dignidad, estima personal o respeto al que

tienen derecho todos los ciudadanos con independencia de su nacimiento, raza o circunstancia personal o social (artículos 10.1 y 14 CE). En tal supuesto, y habida cuenta de que los tales grupos étnicos, sociales e incluso religiosos son, por lo general, entes sin personalidad jurídica y, en cuanto tales, carecen de órganos de representación a quienes el ordenamiento pudiera atribuirles el ejercicio de las acciones, civiles y penales, en defensa de su honor colectivo, de no admitir el artículo 162.1 b) CE, la legitimación activa de todos y cada uno de los tales miembros, residentes en nuestro país, para poder reaccionar jurisdiccionalmente contra las intromisiones en el honor de dichos grupos, no sólo permanecerían indemnes las lesiones a este derecho fundamental que sufrirían por igual todos y cada uno de sus integrantes, sino que también el Estado español de derecho permitiría el surgimiento de campañas discriminatorias, racistas o de carácter xenófobo, contrarias a la igualdad, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama (artículo 1.1, CE) y que el artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresamente proscribía ('toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley') (FJ 3o.)”.

Algunos aspectos que será necesario controlar y corroborar para afirmar que se está ante la presencia de intereses legítimos desconocidos y violados son:

- Ilegitimidad o inoportunidad del acto.
- Interés personal y directo del inconforme.
- Círculo definido y limitado de individuos afectados.
- Interés patrimonial o moral lesionado.
- Interés subjetivo del recurrente.
- Interés actual, eventual o retrospectivo.²¹

5. ¿Es un derecho subjetivo el interés legítimo?

En este orden de ideas, Santi Romano dice que la teoría de los derechos público subjetivos –típicos– no soluciona una serie de posiciones o situaciones derivadas de la relación jurídica con la Administración y el Estado, cuando desconocen lo que el autor denomina poderes y potestades. Esto es, si no hay deberes correlativos, no es posible perfilar un derecho lo que exige entonces reconocer intereses legítimos para hacer frente a poderes discrecionales ejercidos arbitrariamente, dando lugar al desvío de poder.²²

²¹ Para una explicación de estos aspectos, ver Gordillo (2003: IV-3 a IV-20). Consultable también en: <http://www.gordillo.com/Tomo2.htm>

²² Santi Romano (1964: 101) y González Cano (1997: 17)

Propone García de Enterría (2002: 51-53) que un ciudadano o conjunto de ellos, si bien no tiene respecto a la Administración un derecho subjetivo «típico»²³ a la observancia de la legalidad, ese deber está instituido por el ordenamiento no solo con fines organizativos abstractos, sino también como una técnica de libertad de los ciudadanos, los cuales no pueden ser afectados por la Administración en sus propios asuntos, en sus intereses, materiales y morales, mas que a través de actuaciones legítimas.

Por tanto, cuando el administrado ha sido perturbado en su esfera vital de intereses por una actuación administrativa ilegal, el Estado de Derecho como garantía de la libertad, lo apodera con un tipo específico de derecho subjetivo dirigido a la eliminación de esa actuación ilegal y al restablecimiento de la integridad de sus intereses; a esos derechos subjetivos podemos llamar «reaccionales» o impugnatorios.

Es así que el interés legítimo, se perfila como un derecho subjetivo atípico, que depende de una actuación administrativa –especial importancia cobra la debida prestación de los servicios públicos– que infringe la legalidad,²⁴ aunada –necesaria e indefectiblemente– al perjuicio causado a un sujeto o grupo calificado.²⁵

Es, en ese momento que, equivalente a un derecho subjetivo, nace una pretensión tendente y con claro propósito a:

- a) eliminar la situación ilegal;
- b) exigir a la autoridad una conducta sustituta –acción u omisión– conforme a la ley, y además de
- c) la defensa de los intereses afectados para restituir la integridad de estos.

6. ¿Para qué es el interés legítimo?

Comenta García de Enterría (2002: 45), citando criterios jurisprudenciales españoles que por interés legítimo ha de entenderse, precisamente, un perjuicio que el acto cause o un beneficio que de su eliminación resulte al recurrente; concepto que la jurisprudencia francesa llama el *grief*²⁶ causado al interés, que es lo sustancial y no el interés mismo.

Esta observación permite recomponer la actitud del recurrente, no como una simple inclinación sino como una defensa frente a un perjuicio que le causa el acto u omisión de la Administración y, por tanto, tal perjuicio debe ser eliminado mediante

²³ Son los de naturaleza patrimonial, derechos creados, declarados o reconocidos por actos administrativos singulares y situaciones de libertad individual.

²⁴ Relacionada con temas que son de interés público.

²⁵ En sus intereses particulares.

²⁶ Queja, perjuicio ilegítimamente causado, echar en cara, reclamo, consecuencias perturbadoras.

la eliminación del acto ilegal, de modo tal que se conectan el interés subjetivo y la legalidad objetiva.

Por ende, dista mucho de ser una simple regla procesal para concebirse como regla material de primera importancia, una extensión sustancial de la tutela en virtud de la cual nadie está obligado a soportar perjuicios causados por actos ilegales de la Administración.

Contrario al planteamiento de Guicciardi, afirma García de Enterría (2002: 46) que en los supuestos de intereses legítimos sí hay una verdadera relación, la que se expresa en el perjuicio que el acto causa al ciudadano.

Recogiendo con claridad estas ideas, Monti (2005: 50) las recapitula así:

García de Enterría y Fernández, con esclarecido criterio han formulado una certera crítica a esa concepción tradicional. Advierten que, normalmente, los individuos actúan en función de lo que consideran sus derechos (o intereses) y no persiguen una “legalidad abstracta”; sería superficial considerar que su interés se acaba con la sola admisibilidad formal de su pretensión, como si todo se redujese a una cuestión procesal, cuando en rigor, tienden a obtener una decisión sobre el fondo.

A. La pretensión de mera anulación

El objetivo inmediato o propósito por alcanzar, es anular actos ilegales, lo que implica también la censura de omisiones ilegítimas, esto sucede cuando la autoridad, estando obligada a comportarse de cierta manera, omite la conducta respectiva. En ese sentido tanto en Argentina como en Costa Rica se plantean pretensiones prescacionales derivadas de omisiones en el proceso administrativo, siguiendo caminos ya andados en Europa donde hay precedentes de censura respecto a omisiones ilegítimas, incluso respecto a prestaciones derivadas de derechos económicos, sociales y culturales.

Estas ideas se apoyan en que al estar regulada constitucionalmente la función o actividad administrativa²⁷, por consecuencia, la disfunción –falta o inadecuado funcionamiento– también debe ser objeto de cuestionamiento y tutela, especialmente cuando se afectan prestaciones que implican un mínimo vital al que cualquier administrado tiene derecho y facultad de exigir. La actividad administrativa irregular es otro ejemplo de conductas cuestionables.

²⁷ Basada en los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir la actividad administrativa, artículos 109 y 113 constitucionales.

B. La pretensión de plena jurisdicción

Acreditada la ilegalidad del actuar de la Administración, surge la consecuente acción de condena por los efectos y consecuencias tanto de las acciones realizadas como también de prestaciones omitidas, entendida como una justicia retributiva. Resulta así procedente la restitución o reparación, solicitada respecto a intereses propios, cualificados y específicos (individuales, colectivos o difusos que incidan en el denunciante).

En efecto, las consecuencias y efectos de la afectación a los intereses particulares, en tanto concurren con el público, justifican ser reparadas por lo que debe ser restituido el afectado en el pleno disfrute de sus intereses.

Parece obvia esta conclusión ya que si el interés legítimo exige un perjuicio o afectación cualificada y concreta a los intereses del promovente, está claro el correlativo derecho a la restitución, que viene a ser la eliminación de un perjuicio o la consecución de un beneficio derivado de la anulación de un acto que vulnera la legalidad. Estas ideas son recogidas por la Constitución en su artículo 113, párrafo segundo, al instituir la responsabilidad objetiva del Estado.

En tratándose de servicios públicos deficientes son comunes²⁸ acciones colectivas que intentan, primordialmente, medidas positivas que posibiliten el disfrute pleno más que el pago de indemnizaciones.

En este orden de ideas: ¿Cabría interpretar el artículo 52, fracción V, de la LFPCA²⁹, haciéndolo extensivo a intereses legítimos lesionados? Todo esto en razón de la reforma a los artículos 17, párrafo tercero y 107, fracción I, constitucionales y buscando el mayor beneficio a titulares de derechos fundamentales.

Al respecto, debe considerarse que el artículo 8º de la LFPCA³⁰ dispone la procedencia del juicio contencioso administrativo cuando se afecten intereses jurídicos, por lo que, a esta expresión ¿cabría darle ahora un significado y contenido más amplio, tomando en cuenta que el interés legítimo se protege en la Constitución para la procedencia del juicio de amparo y que en la aplicación de las leyes procesales debe

²⁸ En los Estados Unidos de América, Europa y Argentina.

²⁹ V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

- a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
- b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.
- c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa de carácter general, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.
- d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.

³⁰ ARTÍCULO 8o. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

1. Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, salvo en los casos de legitimación expresamente reconocida por las leyes que rigen al acto impugnado.

regir el principio *in dubio pro actione*? Bajo ese esquema de reflexión cabe incluir dentro del contexto de intereses jurídicos como temas sustantivos de tutela tanto a los derechos subjetivos, como a los intereses legítimos, sean individuales o colectivos.

La mayor cobertura garantista ya establecida de manera vinculante para el juicio de amparo ¿Debe extrapolarse o expandirse al juicio contencioso administrativo? En este sentido cabe citar lo que expone a favor de la postura incluyente el artículo 180 de la LEGEPA.³¹

En este sentido viene al caso citar por analogía el interesante y sugerente criterio del Tribunal Supremo español³², que dice:

“Sin embargo, en el sistema normativo que debemos aplicar por razón del tiempo, existe un reconocimiento expreso de la legitimación del sujeto pasivo para solicitar la devolución, pero al mismo tiempo, se da la paradoja de que “las cuotas repercutidas serán devueltas a la persona o entidad que haya soportado la repercusión” (artículo 9.2. tercer párrafo del Real Decreto 1163/1990, de 21 de septiembre), no dejando de ser contradictorio que quien puede interponer una reclamación económico-administrativa, por ostentar la condición de interesado y, sobre todo, a quien se le reconoce el derecho a la devolución de las cuotas repercutidas, declaradas excesivas, no pueda solicitar su devolución, a lo que ha de añadirse que el concepto de “interés legítimo” *tiene raíz constitucional como base de legitimación (artículo 24 C.E.) y que, como se ha dicho por esta Sala en ocasiones anteriores, no puede quedar limitado exclusivamente a las fases de amparo constitucional (artículo 162.1.b de la Constitución) o del recurso contencioso-administrativo, ordinario o especial (artículo 19.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), sino que es aplicable también a la vía administrativa previa, que es presupuesto «sine qua non» de la jurisdiccional y, en su caso, de la constitucional, pues, de no aceptarse dicho criterio amplio y extensivo, la restrictiva interpretación de la legitimación en esa vía administrativa, ante la que se recaba la inicial tutela general de las expectativas individuales, haría inoperante e impediría la amplitud de la legitimación activa con la que el artículo 24.1 de la Constitución ha configurado la defensa de las mismas, tanto por medio del recurso de amparo constitucional, como del recurso contencioso-administrativo en general. (...)”*

³¹ ARTÍCULO 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquellas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan *interés legítimo* tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*

³² Sala de lo Contencioso (Tercera) Sección Segunda, en el juicio STS 8209/2011 de siete de diciembre de dos mil once.

Solo por citar como posibilidades de actualización de intereses legítimos transgredidos y eventuales restituciones a cargo de autoridades y particulares vinculados, pueden considerarse los ejemplos siguientes:

- Grupo o colectivo de vecinos respecto de los que el valor de sus bienes disminuye por contaminación que no vigiló ni impidió eficientemente la autoridad que se causara.
- Igual sería en el caso de emitir la autoridad un ZEDEC ilegal que permite evadirlo y desconocer usos de suelo previamente regulados, e incluso por no lograr confirmar su validez en juicio contencioso administrativo, configurando así ineficiencias e irregularidades en su actuar.
- Consumidores afectados por publicidad engañosa o tendenciosa, cuando es obvio que la Administración debe evitarla e impedir afectaciones.
- Asociaciones que protegen derechos colectivos como puede ser el caso de «Greenpeace», por actos u omisiones injustificadas o desproporcionadas de las autoridades que no actúan diligentemente, en temas v. gr., protección al medio ambiente.
- Sindicatos que defienden intereses de trabajadores, en general, incorrectamente gestionados por la autoridad.
- Integrante de un grupo étnico que cuestiona publicaciones injuriosas.
- Sector de empresarios afectados por una mala política pública en materia económica, de desarrollo, seguridad, por ineficiencias administrativas, etc.; que causan daños o impiden obtener beneficios que se conseguirían si la Administración actuara legítima u oportunamente.
- Ineficiencia en licitaciones y compras a precios excesivos por entidades tales como el IMSS o ISSSTE, que generando altos costos, impiden adquirir y otorgar medicinas a sus usuarios.
- Ineficiencias de corporaciones policiacas o del ministerio público que generan impunidad.
- Usuarios de servicios públicos, afectados por mala gestión o mantenimiento de redes que tiene a su cargo la Administración.
- Empresas inconformes con reglas de la Administración que permiten, al margen de la ley, que surjan competidores en ciertos mercados y actividades, sin atender normativas de su actuación.
- Defenderse de prácticas segregacionistas, discriminatorias, vejatorias, abusivas, etc., cuando la Administración tiene obligaciones de actuaciones o promover políticas al respecto. El daño o afectación puede ser directo derivado de la acción u omisión o de no velar por que otros obligados, incluso particulares, se comporten de acuerdo al orden jurídico. Quien se inconforme puede ser una persona, asociación o integrante de un colectivo.

- Algo que me pregunto: Suponiendo que una legislatura aprueba una serie de gastos públicos dispendiosos, ineficientes, que no acarrearán beneficios reales a la comunidad sino a un sector económico o social o, más aún, de la burocracia; pero que deberán ser cubiertos mediante el pago de contribuciones o el universo de contribuyentes deberá soportar la carga de cubrir las deudas públicas correspondientes. ¿Podría el colectivo de contribuyentes afectados con la obligación de financiar esos presupuestos, cuestionar la decisión política, que pueda ir contra las directrices constitucionales?

Referencias

- Cruz Parceró, Juan Antonio (2007), *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2004), *Juicio de amparo e interés legítimo: La tutela de los derechos difusos o colectivos*, México, Porrúa.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón (2002), *Curso de Derecho Administrativo*, t.II, Madrid, Civitas.
- Gómez Montoro, Ángel J. (2003), “El Interés Legítimo para Recurrir en Amparo. La Experiencia del Tribunal Constitucional Español, México”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 9, julio-diciembre, IIJ-UNAM. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/indice.htm?n=9>
- González Cano, María Isabel (1997), *La protección de los intereses legítimos en el proceso administrativo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Gordillo Agustín (2003), *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo 2, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo.
- Monti, José L. (2005), *Los intereses difusos, y su protección jurisdiccional*, Buenos Aires, Editorial Ad-Hoc.
- Reiriz, María G. (1975), “Legitimación para ser parte en el procedimiento administrativo”, *Acto y procedimientos administrativos*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- Rocco, Ugo (1983), *Tratado de Derecho Procesal Civil*, vol. I, Bogotá, Temis/Depalma.
- Romano, Santi (1964), *Fragments de un diccionario jurídico*, Buenos Aires, EJEA.
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (2002), *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM-IIJ.